

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 325 DE 1995

COMISION
ESPECIAL DE
ARTICULOS DESGLOSADOS

DISTRIBUIDO Nº 536 DE 1995

NOVIEMBRE DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

P R E S U P U E S T O N A C I O N A L - Ejercicio 1995 - 1999

ARTICULOS DESGLOSADOS

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 9 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Américo Ricaldoni

Miembros : Senadores Luis Brezzo, Susana Dalmás, Carlos Garat, José Korzeniak, Pablo Millor y Nicolás Storace

Asiste : Secretario del Senado Mario Farachio

Invitados especiales : Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, doctor Ruben Correa Freitas; asesor del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Eduardo Cobas y Contador General de la Nación, contadora Hebe Patrone

Secretaria : Lydia El Helou

Ayudante de Comisión : Lorenzo Saavedra

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 19 minutos)

En nombre de la Comisión quiero agradecerle a los invitados por la celeridad con que aceptaron el pedido que les formuláramos, en el sentido de asesorarnos en algunos temas que nos han planteado dificultades. Esta es la Comisión Especial de Artículos Desglosados y trata aquellos artículos que los miembros de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda estiman que no tienen un contenido estrictamente presupuestal. En esta oportunidad a la Comisión le ha tocado analizar algo más de 190 artículos y los más memoriosos y antiguos del Parlamento no recordamos un caso similar.

Los plazos constitucionales se nos vienen encima --nuestra Comisión ha comenzado a trabajar recién el lunes-- y en el día de ayer cuando empezamos a analizar los primeros Capítulos de este articulado, como advertimos que habían temas típicamente estatutarios con cuestiones relacionadas con los funcionarios públicos, nos pareció que sería de gran utilidad contar con un comentario de dichas normas.

Asimismo sabemos que nuestros invitados han tenido una participación muy importante en la confección de estas disposiciones, por lo que si los miembros de la Comisión están de acuerdo y ustedes también, lo mejor sería contar con una descripción general sobre las finalidades de estas normas. Luego, si los miembros de la Comisión lo consideran del caso nosotros podríamos realizar algunas preguntas sobre el articulado.

SEÑOR COBAS.- Como decíamos en la presentación general en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, la idea que está detrás del Capítulo Funcionarios es más amplia que el propio Capítulo. Lo que establece la Sección II de Funcionarios en su Capítulo I, en gran parte, tiene que ver con un sistema de reinserción laboral, empresarial y de mejoras de los sistemas de personal que están atados a lo

establecido en el Capítulo II de la Sección VIII. Es decir, no se trata de un sistema general para todos los funcionarios públicos, sino para los que han sido declarados en redistribución por una reestructura. Aquí no estamos hablando de un estatuto de funcionarios, sino de un sistema por el cual el Poder Ejecutivo recupera las capacidades gerenciales, dándose todo un sistema de redefinición de cometidos y programas. Asimismo, se establece un mecanismo tendiente a orientar la reestructuración y se trata de atender los efectos de la misma. O sea que no recae sobre la totalidad, sino sobre aquellos cargos y funciones contratados que se consideren excedentarios, de acuerdo con los cometidos y programas colindantes con los objetivos prioritarios y con el papel del Estado.

Por otro lado, se entendió que se debían colocar estos mecanismos en la Ley de Presupuesto --que es una ley quinquenal-- porque tienden a darle eficiencia a la combinación de recursos dentro del sistema. Es un mecanismo que apunta a mejorar la asignación de recursos dentro del sector público, que es uno de los objetivos fundamentales de un presupuesto. Me refiero a adaptar y mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos para obtener los fines programáticos de acuerdo con las disposiciones constitucionales de nuestro Presupuesto Nacional. Como se trata de un mecanismo que es para más de un año, el Presupuesto quinquenal es la expresión de un programa de medio plazo. En consecuencia, la reformulación de la reforma de la Administración Pública --en este caso está básicamente centrada en la Administración Central-- tiene objetivos esencialmente presupuestales, porque tiende a la mejora del uso de los recursos públicos, para lo cual se establecen una serie de mecanismos. Por lo tanto, para entender un poco el sistema, habría que comenzar por la Sección VIII y no sólo por la de funcionarios, aunque con esto no quiero distorsionar el funcionamiento de la Comisión. Simplemente, para entender mejor habría que ver qué es lo que genera el Capítulo de Funcionarios. Sin embargo, si eso no se entiende conveniente, ingresaríamos en el Capítulo de Funcionarios.

mao

En el Capítulo II de la Sección VIII es donde básicamente se establecen las normas generales atinentes a la reformulación de las estructuras organizativas de los diferentes Incisos. Allí se prevé la movilización de una serie de instrumentos que posteriormente se presentan en otros Capítulos de la Ley de Presupuesto. La base de la reestructura administratèva se presenta en los artículos que van del 553 al 559: el régimen de excedencia de cargos y funciones contratadas, en los artículos 566 al 571, y el 577; y, por último, la generación de economías por la mejora en su utilización, en los artículos 572 al 575 y también en el inciso segundo del artículo 562. También se habla, en los artículos 560 a 565, de un sistema de alta gerencia y fortalecimiento de las capacidades gerenciales de la Administración Central.

Como decía, este conjunto de disposiciones refiere a la capacidad del sector público de reformular sus estructuras organizativas. En los primeros artículos un poco se define el concepto de la reformulación de estas estructuras organizativas y, también, los plazos y las pautas centrales en que serían ordenadas. Los objetivos que se persiguen son fortalecer la recuperación de las capacidades gerenciales de la Administración Pública, concentrándose en los cometidos esenciales y tratando de fusionar actividades duplicadas, eliminar redundancias o dejar de cumplir actividades que no corresponden al sector público. Asimismo, se introducen algunos aspectos que intentan recuperar o fortalecer las autonomías para programar y mejorar el control dentro de lo que son los mecanismos legales y constitucionales de fiscalización. Estos principios generales están planteados en los primeros artículos. La idea es que a través de esa reformulación de las estructuras organizativas de los Incisos se puedan definir cargos y funciones contratadas como excedentarios. En este sentido, se definen los cargos y las funciones y no a los funcionarios, en virtud de la estructura ideal para cumplir mejor los cometidos del sector público y de cada Inciso en particular.

Los puestos resultantes de esa reestructura son los que

van a definir la nueva estructura y los restantes, declarados excedentarios, se suprimen y pasan a formar parte del régimen de redistribución por reestructura. Hay varias disposiciones en las que se prevén los procedimientos y los plazos en los que los funcionarios, cuyas funciones y cargos sean declarados excedentarios, que pasarían a integrar el sistema creado. Estamos hablando de un régimen de redistribución por doce meses, dentro de los cuales el funcionario mantiene los mismos niveles de remuneración y de carrera, en el que también se establece la no obligación de la asiduidad.

Paralelamente, en los Capítulos I y II de Funcionarios Públicos, se movilizan una serie de mecanismos para facilitar la reinserción, tanto en el sector público como en el privado, de aquellos cuyos cargos o funciones contratadas han sido declarados excedentarios. En general, las diversas posibilidades de reinserción están ligadas a la declaración de este régimen de redistribución por reestructura. Entre estos mecanismos hay algunos que involucran situaciones especiales para quienes tienen causal jubilatoria. El sistema prevé un régimen general de estímulos al retiro de los funcionarios públicos que tengan 65 años de edad o más. No habría diferencia entre retirarse a los 70 años, con el máximo coeficiente de reemplazo o a los 65. Quiere decir que este incentivo no crea preferencia para acogerse a la jubilación. También está previsto un sistema especial de retiro para las personas mayores de 70 años con causal jubilatoria y cuyos cargos o funciones contratadas hayan sido declarados excedentarios.

Con respecto a los diez mecanismos que restan diría que son generales para todos los funcionarios. Se trata de la habilitación de la tercerización de funciones públicas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que es muy útil la explicación que nos está dando el economista Cobas; no obstante, me parece que sería deseable --naturalmente, en la medida en que ello sea posible-- que la referencia al comentario del sistema estuviera acotada a aquellas disposiciones que son objeto de examen por parte de esta Comisión, que son los llamados

"artículos desglosados".

Reitero que la explicación que nos está brindando es muy útil pero, en lo posible, sería deseable que mencionara el o los artículos a los que se está refiriendo, a efectos de que los señores integrantes de la Comisión lo podamos seguir en sus comentarios con el texto del Repartido que tenemos a la vista.

El señor Cobas ha hecho muy bien en mencionar artículos que no están desglosados, porque, de lo contrario, no podríamos comprender los que sí lo están y son objeto de estudio de esta Comisión.

SEÑOR COBAS.- Como decía, el sistema general de retiro de funcionarios mayores de 65 años de edad está establecido en los incisos primero y segundo del artículo 32.

El sistema particular de retiro del funcionario con 60 años o más, pero cuyo cargo ha sido declarado excedentario, con causal jubilatoria confirmada, figura en el artículo 571 y, asimismo, tiene una opción en el inciso segundo del artículo 570.

El sistema general de contratación preferencial de funciones externas a ex funcionarios --que requería una autorización legal-- está comprendido en el inciso primero del artículo 12 y en el artículo 13. Actualmente, hay muchos funcionarios públicos que no pueden participar en funciones tercerizables, porque el TOCAF no les daba la autorización legal. Entonces, creamos una situación de reinserción general de los funcionarios, en el sentido de que se aplica a todos, cuya función haya sido declarada contratada o no. De todos modos, en el caso de que no haya sido declarado excedentario, deberá tener la autorización del jerarca.

La idea general del sistema es hacer un esquema de reinserción laboral, que evite dos problemas que podrían resultar riesgosos para la actual situación del mercado de trabajo de nuestro país en el entorno del MERCOSUR. Por lo

tanto, se ha pensado en dar un incentivo general al retiro de los funcionarios que, a nuestro juicio, haría perder un activo importante, si no se hiciera en forma selectiva. Decimos esto porque esa medida podría resolver parcialmente este tema en un corto plazo, pero, a la vez, cuando se retiren personas que hoy son claves de la Administración Pública, ello generará una presión contractual.

Por otra parte, se ha tratado de evitar los incentivos a la demanda de trabajo en el sistema de reinserción. Nos referimos al hecho de que, por ejemplo, se intenta incentivar el retiro mediante la reducción de aportes patronales o el pago de seis meses de sueldo, para que el funcionario sea absorbido por el sector privado. Pensamos que este tipo de medidas resuelve un problema en el sector público, pero crea otro en el privado, cuyo saldo neto puede consistir en que no se arregle la situación del mercado laboral, ya que, precisamente, estamos tratando de cambiar un trabajador más caro por uno más barato. Esto es lógico que podría suceder en un país como el Uruguay, donde existen una cultura y una preparación bastante homogéneas, por lo que podría haber un intercambio muy importante de funciones y trabajos hacia el sector público y el privado. Entonces, pensamos que los esquemas de reinserción que se han aplicado en otros países solucionarían una parte del problema del mercado laboral uruguayo, pero podrían agravar otro tanto la situación, con la consiguiente pérdida de ingresos.

En consecuencia, los nueve sistemas restantes --que, realmente, son de reinserción laboral y empresarial-- tendieron, básicamente, a crear nuevos puestos de trabajo. Se trata de facilitar, ya sea con capital, bonos de capacitación, acceso a crédito o un incentivo --que, a nuestro entender, es bastante atractivo en la medida que el funcionario se independice individual o colectivamente-- la reinserción en nuevos puestos de trabajo. Esto daría la posibilidad de participar en forma competitiva, pero con preferencias hacia los funcionarios, en acciones que el sector público ha resuelto no continuar como, por ejemplo, servicios y acciones cooperativas, que no se justifiquen

dentro de su marco de acción.

A esos mecanismos de reinserción los clasificamos en dos grupos. Por un lado, están los de reinserción empresarial que figuran, básicamente, en los incisos tercero y cuarto del artículo 10. Y, por otro, debemos citar los mecanismos de reinserción laboral, establecidos en los incisos segundo y tercero del artículo 11. La diferencia existente es que se crea la posibilidad de la opción por renunciar para reinsertarse en una nueva función dentro del sector público o privado. Si se tratara del sector privado, se haría un esquema de reinserción empresarial en lo laboral, que puede tener una modalidad inmediata --dentro de los doce meses-- o mediata, dándole la opción de pedir una reserva de cargo por un año.

En consecuencia, pensamos que estas soluciones de reinserción recogen preferencias. Sin duda, hay personas que tienen mejor resuelta su situación, mientras que otras necesitan de más tiempo. La diferencia existente es que en el caso de la renuncia con reserva de cargo, durante el primer año no se hace acreedor de remuneraciones, pero sí de los bonos de capital y capacitación.

En el esquema de reestructuración se están previendo, además, recursos para apoyar el surgimiento de esas actividades. En el caso de que sean colectivas, se han tenido en cuenta apoyos para la formulación de proyectos o para su mejoramiento e, inclusive, la facilidad de acceso a los créditos. Mientras tanto, si se tratara de casos individuales, el apoyo consistiría en la definición de los perfiles laborales de las personas y su adecuación en el mercado, asumiendo todos los costos que ello pueda ocasionar. Este esquema de reinserción --que tiene una importancia muy grande en términos de la adaptación de la oferta a la demanda de trabajo-- tiene un componente de apoyo adicional con respecto a quienes definen expresamente su actividad.

Estos esquemas que, en términos generales, se presentan muy brevemente --estamos dispuestos a profundizar en ellos-- aparecen como numerosos y complejos, y voy a decir por qué.

Porque tratamos de definir la máxima cantidad de variantes de los escenarios posibles que pueden tener los funcionarios públicos. Debido a que este es un esquema voluntario, pensamos que los funcionarios podían optar; de alguna manera, cerrarles las posibilidades es ir en contra de un buen régimen de transición. Como se trata de algo nuevo, dicha transición es importante; por ello, creímos que el desarrollo en profundidad y el tratamiento personalizado e individualizado crearían expectativas positivas en torno al sistema, debido a que los funcionarios contarían con una cantidad de opciones que acomodarían la ecuación personal en forma trascendente.

Además, este sistema permitiría la utilización de los instrumentos de estímulo de manera más amplia. Los funcionarios que optaran por algunas de estas salidas siempre iban a tener la opción de entrar en un programa y luego arrepentirse. Por ejemplo, puede darse el caso de que comience una actividad empresarial, pida la reserva del cargo, y luego volver porque no le fue bien, quedándose con el cargo anterior. También puede ocurrir que acepte desempeñar su cargo durante todo el ejercicio, adquiera un perfil laboral y una capacitación, pero luego no encuentre actividades a las que dedicarse. Con este sistema se crea un régimen de funcionarios excedentarios que cesan en su obligación y asiduidad, quedando a la orden para realizar tareas de interés público, cobrando aquellas remuneraciones que no están relacionadas con la asiduidad en la tarea. El esquema de renuncia definitiva es estimulado de distinta manera, según sea escogido antes o después, porque existe una preferencia en el tiempo para la movilización de los estímulos a efectos de realizar una curva que estimule la resolución de este esquema. El sistema de mejoramiento salarial no significa una economía fiscal, sino sólo a revertir los recursos generados por dichas economías y se dirige, básicamente, a mejorar el funcionamiento, dependiendo de las necesidades salariales de los Incisos, las tareas y los cargos que quedan. En este aspecto se apuntaba al manejo de tres tipos de estímulos. El primero, consiste en la libre disponibilidad para la Unidad Ejecutora que se reestructura.

Los otros dos se encuentran relacionados con el sistema de alta especialización --que creo no se encuentra desglosado-- y con la posibilidad de introducir mejoras salariales a través de equiparaciones, etcétera, dentro de este mismo esquema. Todo esto constituye el 70 % de las economías generadas, que son potenciadas con las de las vacantes que se hayan generado desde el 1º de marzo, hasta seis meses después de haberse aprobado el actual proyecto de ley de Presupuesto; ellas constituían una bolsa que, de alguna manera, financiaba el referido 70 % de las economías. El destino del 30 % restante era Rentas Generales, aunque existe la posibilidad de que cuando haya razones de suficiente fundamento, se puedan utilizar para fortalecer la alta especialización.

Todo esto se produce, básicamente, como consecuencia de un par de aspectos que encontramos al analizar el perfil de los funcionarios públicos. En su momento consideramos fundamental estudiar de qué se trataba el universo que se estaba afectando y, al respecto, diría que desde los niveles medios y medios altos hacia abajo, la función pública es competitiva con el sector privado, tanto en ingresos como en términos de condiciones de trabajo. Tratándose de los sectores técnicos y gerenciales, existe una brecha impresionante entre el sector privado y el público en los dos aspectos mencionados. La diferencia ni siquiera se compensa pensando que la seguridad que tiene el sector público equivale a un 30 % del ingreso del ámbito privado. Esta situación ha determinado a nivel de todo el sector público --felizmente las empresas públicas, hace unos años han adoptado una política que permitió lograr grandes mejoras-- una objetivación de nuestras propuestas en relación con el progreso que se persigue. Nosotros apuntamos, básicamente, a la alta especialización, gerencial y profesional, como forma de iniciar un proceso de profesionalización. Asimismo, aspiramos a la reestructura como el esquema intermedio necesario, a los efectos de lograr un sistema de administración por objetivos.

La idea general de la reforma se basó en que el sistema

público uruguayo debe reestructurarse para que la modernización no caiga como una gota en una esponja; debemos lograr que la esponja se encuentre más húmeda y absorba sin dejar ningún residuo. En ese sentido, en el tiempo, apuntamos a un esquema en el que en el año próximo se pueda hacer el esfuerzo de reestructura que, de alguna manera, recupere la capacidad gerencial, genere mecanismos, que sin aumentar el gasto público, permitan financiar el mejoramiento y la profesionalización del sector público, y tenga un enfoque dirigido fundamentalmente a los sectores gerenciales y profesionales. Esta es la necesidad que tenemos en el corto plazo y, de alguna manera, es lo que se visualiza en el sector público el que, gerencial y profesionalmente, requiere una revitalización muy grande.

Actualmente, el mantenimiento de funcionarios públicos se realiza en virtud de la tremenda vocación de muchas personas y de las condiciones especiales que a veces son difíciles de justificar si no se conoce, como conocemos nosotros, la inserción de estas personas en el lugar de trabajo. En ese sentido, el esquema de alta especialización y mejora que se encuentran en el Capítulo II --creo que algunos artículos han sido desglosados-- está enfocado a estimular ese tipo de reinserción, profesionalización y mejoramiento de los ingresos. Pero además, se tiende a desarrollar los sistemas de control, paralelamente con el hecho de dar mayor responsabilidad a los jerarcas, sin que ello signifique un debilitamiento de los sistemas de fiscalización. Este tema se ubica en el Capítulo II, donde se encuentra lo relativo a la mejora de los salarios, el buen desempeño y el cambio de las condiciones objetivas del trabajo. Postergué el tema del buen desempeño para tratarlo al final por la importancia que tiene y, además, porque se trata de un esquema que me interesa sea explicado con mayor claridad por el doctor Correa Freitas. Sin embargo, adelanté que dicho sistema, de alguna manera está soportado en este esquema de reestructura y tiende a completar --o trata de hacerlo-- un concepto que nosotros definimos como igualdad de oportunidades en el sector público. Pensamos que este aspecto radica tanto en la objetividad de la selección como

en el adecuado desempeño del funcionario; no alcanza con ninguno de estos dos aspectos por separado, sino que se requieren ambos. La igualdad de oportunidades consiste en que el funcionario acceda en virtud de condiciones objetivas y sea la persona más apropiada para el cargo vacante, por lo cual hay que precisar bien cuáles son los puestos de trabajo que se incluyen en la reestructura. Además, no es lo mismo hacer algo bien que hacerlo mal; hacerlo o no; ir o no. El sistema del buen desempeño introduce la capacidad del jerarca para incluir este sistema como instrumento de gestión.

SEÑOR CORREA FREITAS.- De las disposiciones desglosadas nos vamos a referir al Capítulo II, "Mejora de los Sistemas de Personal", que comprende los artículos 17 a 34. Además, trataremos otras normas relacionadas con lo que nosotros hemos denominado el "expediente informático", que están contenidas en la Sección VIII, artículos 539 a 543.

Si el señor Presidente me lo permite, voy a analizar en primer lugar las normas del personal, y luego lo relativo al expediente informático.

En cuanto a la mejora del personal, debemos recordar que los sistemas de calificación y ascenso de personal estuvieron contenidos históricamente en tres leyes: el llamado Estatuto del Funcionario, que se creó con el Decreto-Ley de 1943; la Ley Nº 14.103 --correspondiente al Presupuesto Nacional del año 1972-- donde se establecieron una serie de disposiciones generales, que sirvieron para que luego el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dictara los reglamentos respectivos o sea, los entonces conocidos Decretos 902 y 903, del año 1973; y, finalmente, la Ley Nº 16.127, aprobada en la Legislatura pasada, que estableció las normas generales sobre funcionarios, algunas de las cuales cambiaron fundamentalmente el sistema de promociones o ascensos.

En esta oportunidad, las normas contenidas en los artículos 17 a 25 se refieren específicamente al régimen de calificaciones o evaluación del desempeño. Como los señores

Senadores sabrán, por este sistema se califica anualmente el rendimiento de los trabajadores --se aplica tanto en la actividad pública como en la privada-- y sirve, fundamentalmente, cuando llega el momento de las promociones o los ascensos. Dicho de otra manera, hasta el presente se tomó en cuenta el promedio de las calificaciones de los últimos tres años como un factor más para las promociones o ascensos. En los hechos, se trata de un régimen que se ha distorsionado, porque es difícil su aplicación. Reconocemos que pese a todos los sistemas de calificación que se han inventado, no sólo en la administración pública sino también en la privada y, fundamentalmente, a nivel del Derecho Comparado, muchas veces resulta difícil para los supervisores o jerarcas inmediatos, evaluar a los funcionarios en forma totalmente objetiva. Todos sabemos que en cualquier actividad, pública o privada, hay empleados excelentes, otros que trabajan en forma muy buena, algunos regulares y otros que desempeñan su labor de manera insuficiente, aunque no necesariamente tenemos por qué tener a estos últimos. En la media, esa es una verdadera "campana de Gaus", hay quienes trabajan muy bien y otros más o menos. Sin embargo, luego de casi veinte años de aplicación del sistema, la práctica nos ha demostrado que, en los hechos, se califica a todo el personal por igual, en general en la media más alta: con un sistema donde la máxima puntuación llega a 90, normalmente el de cada funcionario se ubica entre los 80 y 90 puntos.

El sistema que ahora presentamos fue ideado siguiendo los lineamientos de otros del Derecho Comparado, aplicados en algunas empresas multinacionales; tratamos de buscar métodos de distribución forzada, en los cuales la calificación o evaluación del desempeño tuvieran alguna consecuencia más importante. Es por ello que en el sistema propuesto en los artículos de este proyecto de ley de Presupuesto, se procura que ese 10 % de funcionarios que sean calificados o evaluados con una nota de excelente reciba una compensación o premio equivalente al 10% del total de su remuneración. A su vez, los funcionarios evaluados como muy buenos --que serán el 20% del total-- recibirán el 3% de sus remuneraciones anuales. Esto está previsto en los artículos

19, 20 y 22 del Proyecto.

Quiero aclarar algunas cosas que me parecen importantes para poder entender este mecanismo. En primer lugar, este sistema no significa que necesariamente el 10% de los funcionarios tengan que ser calificados como excelentes y el 20% como muy buenos, sino que lo que se establece es que se hace un "rancking" o una ordenación y, al 10% de los funcionarios --aunque sean más-- evaluados como excelentes, se les da como premio el 10% de la remuneración anual total. A su vez, al 20%, calificado como muy bueno dentro del Inciso, se le premia con el 3% total de sus remuneraciones.

Otro cambio importante en este sistema es el siguiente. En primer lugar, se establece que la evaluación del desempeño se hará una vez al año, incluyendo a todos los funcionarios de la Administración Central que cumplan tareas en los escalafones A, B, C, D, E, F y R, hasta el nivel inmediato inferior al de Director de División, cualquiera sea la naturaleza de su vinculación con la Administración. Este es un gran cambio porque, hasta la fecha, el sistema de calificación o evaluación del desempeño se aplicó solamente para el personal presupuestado de la Administración Central. Acá se va a aplicar indistintamente para los presupuestados y para los contratados. Antes no se tomaba en cuenta al personal contratado, porque el régimen de calificaciones estaba atado al de promociones o ascensos y los únicos que tienen derecho a ello son los presupuestados. Por lo tanto, no se previó la calificación en forma obligatoria para los funcionarios contratados. En este sistema, donde la finalidad que se busca es la de premiar y estimular el buen desempeño de los funcionarios, no se hace distinción entre unos y otros. En definitiva, se toma en cuenta a todos los funcionarios del Inciso.

Asimismo, hay un cambio en lo que refiere a los factores de calificación o evaluación del desempeño; se modifican respecto del sistema creado a partir del año 1972. Los factores que aquí se toman en cuenta son el rendimiento, la calidad, las condiciones personales, el comportamiento y las

aptitudes en posiciones de supervisión y de responsabilidad. A su vez, estos factores serán divididos en subfactores y la reglamentación que se está preparando por parte de técnicos de la Oficina del Servicio Civil y de la Comisión de Reforma del Estado, va a contemplar todos los aspectos del procedimiento que faciliten y aclaren la aplicación del sistema.

Finalmente, me parece importante analizar el mecanismo de recursos administrativos que, en nuestro Derecho, no son suspensivos. Dicho de otro modo, de acuerdo con el sistema constitucional y legal vigente, la interposición de un recurso administrativo sólo puede dar lugar a la suspensión en la medida en que lo solicite quien recurra y siempre que así lo disponga el jerarca o la Administración. En este caso, consideramos importante consagrar un sistema en el que la interposición de un recurso administrativo tuviera efecto suspensivo sobre el acto administrativo. El mecanismo que estamos creando va a generar expectativas y significará un estímulo importante para los funcionarios; darle efecto suspensivo a los recursos, otorgará mayores garantías a los funcionarios y, seguramente, los jerarcas no van a dejar transcurrir los plazos legales --150 días-- para su análisis y resolución, antes de pasar a la vía contencioso administrativa. De esta forma, mientras no se resuelva efectivamente el tema relacionado con los recursos, no se va a poder pagar el premio estímulo a los funcionarios. Sin perjuicio de esto, reitero que posteriormente queda abierta o expedita la vía contencioso administrativa.

Finalmente, en el inciso segundo del artículo 25, se prevé que a los funcionarios que reciban la calificación de actuación insuficiente, se les podrá instruir sumario por omisión o ineptitud para la tarea. Esta es una definición que nos parece obvia. La Constitución de la República establece tres causales para la destitución de los funcionarios: ineptitud, omisión o delito. Es evidente que aquél que tenga una actuación insuficiente, estará comprendido en las hipótesis de omisión o ineptitud. Debo destacar que el Decreto Nº 902, de octubre de 1973, preveía específicamente

que si un funcionario tenía tres actuaciones insuficientes o igual número de calificaciones con menos de determinada puntuación, se le podría instruir el sumario administrativo por ineptitud u omisión.

A continuación, si el señor Presidente está de acuerdo, le pediríamos al economista Cobas que se refiriera a los artículos 26, 27 y 28. Posteriormente, pasaríamos a analizar las disposiciones correspondientes al expediente informático.

SEÑORA DALMAS.- Antes de pasar a otro tema, me gustaría hacer referencia a lo que se ha manifestado.

Debo decir que fue toda una experiencia transitar por estos artículos que preven mejoras para el sistemas de personal y mecanismos de reinserción laboral. En verdad, es algo novedoso.

Asimismo, quiero indicar --lo he reiterado muchas veces y el doctor Correa Freitas ha sido testigo-- que, en virtud de las experiencias recogidas, no somos partidarios de las leyes a través de las cuales se otorgan incentivos a funcionarios en forma genérica. Digo esto porque, muchas veces, como lo ha indicado el economista Cobas, los técnicos más competentes dejan la Administración Pública para insertarse en el mercado laboral privado y hay ciertos servicios con necesidades muy claras.

De todas maneras, a pesar de que básicamente nos resulta interesante, tuvimos una cierta frustración al conocer el conjunto de opciones. Se trata de un universo tan rico que, en definitiva, todas las opciones pueden atender mejor las situaciones particulares; sin embargo, pensamos que la situación de aquel funcionario que no elige ninguna de estas opciones, es en tal grado miserable que, en cierto modo, desdibuja el carácter opcional. Esto significa que aquél que no elija ninguna de estas opciones y es declarado excedentario, cae en una situación salarial y laboral que, a nuestro juicio, es prácticamente inhumana.

mao

Por ello, quisiéramos saber si en algún momento se consideró la posibilidad de que para quien no opte --o sea, aquel funcionario cuyo cargo se declara excedentario y no elige ninguna de estas opciones-- se utilice un sistema --tal como se ha hecho en alguna empresa pública-- a fin de dejar al funcionario asimilado al cargo, sin que éste deje de ser excedentario y que, de alguna manera, en forma vegetativa fuera dejando la Administración. Digo esto, porque es distinto tener un salario que comprenda el básico y las compensaciones permanentes, estando a la orden de un Inciso, y no de todo el servicio público en general. Estoy pensando, por ejemplo, en la UTE, en un modelo diferente, donde la situación del funcionario excedentario no fuera tan miserable, sino que tuviera características un poco más humanas.

El sistema de calificaciones, en esta instancia, se torna de vital importancia porque, incluso, va a significar la elección entre funcionarios, a fin de ver quién es excedentario y quién no. Aclaro que quizás no comprenda totalmente este mecanismo y, por ello, estoy abierta al diálogo. De todos modos, no debemos olvidar que en ambos casos se han llevado a la práctica sistemas de normalización de calificaciones que no son tan rígidos como éste. Aquí se menciona la campana de Gaus. Además, hay fórmulas que permiten normalizar calificaciones, pero no con este grado de rigidez del 10%.

Iba a formular otra pregunta, para saber a qué conjunto de trabajadores se iba a aplicar el porcentaje, es decir, si a un inciso entero o a una sección. Pero el señor Correa Freitas ya respondió esta interrogante.

Por otra parte, me parece justo e interesante que hayan pensado en recursos con carácter suspensivo. No obstante ello, conociendo la Administración Pública, me pregunto cómo va a operar esto en cuanto a la viabilidad del sistema, sobre todo, del que se refiere a premios. En definitiva, observo que hay toneladas de recursos en cada una de las instancias, y me imagino que hasta que se maneje fluidamente, muy poca

gente en la Administración Pública va a poder cobrarlo. Entonces, me parece una vergüenza poner un artículo que diga --no los acuso a ustedes, sino que me avergüenza a mí-- que a una persona que es calificada como insuficiente, se le tiene que instruir un sumario, cuando eso debería ser algo normal, porque si es insuficiente, no es apta. Creo que muchas veces, no tanto por la inamovilidad de los funcionarios, sino por la indecisión y la burocracia de las jerarquías --tanto a nivel de la Administración Central como de los Entes-- no se opera con los mecanismos sancionatorios y de destitución, que ya existen, cuando un empleado probadamente no cumple su función. Sabemos que hay una franja de funcionarios que no asisten o que no cumplen su función y que hace mucho tiempo deberían haber sido sancionados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que para que se dé una mejor respuesta, lo mejor sería que la señora Senadora Dalmás repitiera, una a una, sus interrogantes.

SEÑORA DALMAS.- Mi primera pregunta es sobre el mecanismo de normalización de calificaciones.

SEÑOR CORREA FREITAS.- La señora Senadora Dalmás ha hecho una serie de comentarios que me parecen sumamente interesantes. Naturalmente, cuando se opta por un sistema, no es fácil, sobre todo, porque estudiamos durante algunos meses de qué manera podíamos conseguir un sistema novedoso pero efectivo. En definitiva, todos los regímenes de calificaciones que se han aplicado en nuestro país hasta la fecha, en el ámbito de la Administración Pública --sobre todo en el de la Administración Central, que es donde tengo más experiencia-- no han logrado sus objetivos, por las razones que indicamos, es decir, las dificultades que surgen en la práctica. Para un jerarca, un jefe, es muy difícil calificar mal a un funcionario --aunque objetivamente lo tenga que hacer-- porque en definitiva es con quien convive durante mucho tiempo. En ese sentido, vemos que muchas veces la experiencia indica que después que se aplican las calificaciones en el ámbito de la Administración Central, durante un buen tiempo hay funcionarios que no se hablan o que no saludan a sus

superiores. Naturalmente, esto es muy humano y comprensible, lo que ha llevado a que muchos jerarcas opten por lo más fácil, calificando a todos los funcionarios como muy buenos o buenos. En consecuencia, nuestra preocupación fue buscar un sistema de distribución forzada. Políticamente se podrá discutir sobre la conveniencia y la oportunidad de estas medidas. Pienso que es importante hacer una experiencia, que estimo va a hacer positiva y buena. Por supuesto, este sistema que se prevé, de premio-estímulo de un 10% para aquellos calificados como excelentes, puede no colmar toda la expectativa del sistema político y de los propios funcionarios. De todas formas, considero que es un paso muy importante que nos va a permitir evaluar esta experiencia. Quizás el año que viene o dentro de dos años podamos hacer las propuestas de cambio que correspondan. Acá nos encontramos con un problema importante, como lo son las economías, porque por primera vez estamos dando a los empleados un premio-estímulo de carácter económico.

Entonces, quisimos hacer una experiencia que nos pareció razonable y aceptable, por lo menos, en un primer momento. Estamos convencidos de que habrá que mejorarla, porque no es la mejor; de ello estamos todos convencidos. Por otra parte, estamos dispuestos a aceptar todas las sugerencias y las observaciones que se nos hagan, porque en definitiva queremos llevar a la práctica el mejor sistema de calificación o evaluación del desempeño de los funcionarios. Esa es la razón fundamental por la cual nos decidimos por este sistema de distribución forzada. De esta forma, obligamos a los jerarcas a que se definan con respecto a quienes son los mejores funcionarios del Inciso correspondiente, para premiarlos adecuadamente.

Hay un aspecto muy importante que omití en mi exposición inicial y que debo aclarar. En los Tribunales respectivos van a estar representados los empleados, por lo que habrá una garantía de objetividad. Esto está previsto en los Decretos Nos. 902 y 903 y en el artículo 17, inciso segundo, del proyecto de ley de Presupuesto.

mao

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Este sistema se aplica a todos los Incisos de la Administración Central?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Sí, señor Presidente, con excepción de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿También se aplica al Ministerio de Relaciones Exteriores?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Se aplica al personal civil, pero no al diplomático.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin adelantar opinión en ese sentido, ¿cuál es la razón por la cual no se incluye al personal diplomático?

SEÑOR CORREA FREITAS.- La razón fundamental es que el personal diplomático tiene un estatuto particular y propio --así como lo tiene el personal militar, policial y docente-- y la Oficina Nacional de Servicio Civil no tiene competencia sobre ello.

SEÑORA DALMAS.- Tengo una inquietud en cuanto al carácter opcional de este sistema, porque el que no opta, ¿se encuentra en una situación muy disminuida con respecto al tema salarial y laboral?

SEÑOR COBAS.- Quizás este fue el tema más difícil que tuvimos que resolver, por lo menos, desde el punto de vista técnico. Creo que todos coincidimos en que tenemos un sector público que posee un problema de cantidad, de calidad y de precio. En función de que se trata de muchos funcionarios públicos y de su forma de ingreso a la Administración Pública, la calidad no se adecua a las funciones y las remuneraciones --sobre todo en muchos escalafones-- distan de ser competitivas o razonables con respecto a lo que son los niveles de ingreso del país. Por otro lado, esos tres problemas originaron, desde el punto de vista financiero, una presión tributaria excesiva, tomando en cuenta la próxima inserción de nuestro país en el MERCOSUR.

mao

Señalaba en la Comisión que el país, tanto en la región como en el resto de América, es el que tiene la máxima presión tributaria, medida por el gasto público. De allí surge una situación de competitividad bastante complicada. Entonces, el esquema que se planteó tiene que ver con el hecho de resolver, simultáneamente, los tres elementos. Comparto con la señora Senadora que los mecanismos anteriores de incentivo, que se han aplicado en otros países, que han atacado la cantidad, el precio o la calidad --léase incentivos generales para el tema cantidad; programas de capacitación cuando se aplican a sistemas no reestructurados o tratar de dar aumentos de sueldo, en función del poder diferencial de los distintos sectores-- han generado un problema casi insoluble en el sector público, que hay que atacar en forma conjunta. De ahí que pensemos que la solución tendría que abordar simultáneamente los tres elementos mencionados anteriormente. Por eso el esquema se entiende en un todo; sin esquema de reestructura, sin esquema de reinserción laboral, sin mejoras, sin sistemas de alta capacitación, esto no se entiende, porque tiende a afectar ese enfoque integrado de tratar de resolver, a la vez, un mecanismo dentro de la restricción del gasto público, que generaba recursos propios para solucionar las tres cosas. Además, ello tampoco podía suponer un "achique", o sea, con el mismo gasto público, apuntar a la eficiencia para que, con el mismo gasto, generara la propia economía para pagar la reforma.

En ese sentido, las opciones debían ser reales. Lo que nosotros introducimos al problema, es el hecho de que el régimen excedentario sea una opción alternativa, no de indiferencia, porque si lo es, nadie estará dispuesto a hacer el mínimo esfuerzo para irse. Por otro lado, tampoco queríamos dejar de compensar esto, por lo que se decidió pagar exactamente lo que Rentas Generales se compromete, sin el régimen de asiduidad. O sea, se exceptúa de la asiduidad y se le paga exactamente lo que corresponde, es decir, el sistema básico, más el complemento máximo al grado, más la antigüedad, más los beneficios sociales. En algunos Ministerios esto representa más del 80% de lo que gana la

gente; en otros, no. Estos últimos son los que han tenido la posibilidad de acceder a condiciones especiales que supusieron, muchas veces, agregar regulaciones al mercado. Aquí voy a hacer referencia a uno de los artículos que fue desglosado, en el cual la ventaja relativa de determinado sector, de poder establecer una regulación y cobrar por ello, generó una relación irracional entre el Estado y la sociedad civil, estableciendo precios públicos que no tienen relación con el costo ni con la participación del Estado. Eso, generalmente fue orientado a mejoras salariales, inhibiendo otros servicios públicos que, quizás, son más importantes, pero que no tenían posibilidad de cobrar por ellos. Podemos decir que no es un sistema que sea indiferente. Creo que es un régimen mínimo para varias funciones y relevante para otras. Considero que contribuir con la asiduidad a que la persona no vaya a ingresos cero es muy importante y novedoso, ya que no conozco ningún sistema que haya planteado esta solución, que es un costo muy importante para el Estado y que, de alguna manera puede liberar las potencialidades de la persona. Por eso, establecemos mecanismos alternativos para personas de mayor edad --con más dificultades para el ingreso al mercado laboral-- que permiten a aquellas que están cerca de la edad de retiro, tener ventajas competitivas. El no introducir una opción y el que sea indiferente, inhabilitaría todo el régimen de reinserción, porque no habría ningún estímulo. Sería un sistema voluntario, pero con una gran aleatoriedad, porque el Estado se va a endeudar para movilizar estos recursos. Además, es posible que sea sólo un endeudamiento que no finalice en un sistema que signifique afectar a cantidad, calidad y precio. En consecuencia, se prefirió una opción que reflejara cierta responsabilidad social, en el sentido de que no se alimenta el desempleo abierto. Sin embargo, tenía que ser una opción a menor precio, a fin de que fuese competitiva con las otras alternativas. De lo contrario, sería preferencial sólo para una parte. Por otro lado, pensamos que la cantidad de gente que podrá optar por este sistema no es muy significativa.

Quería darles un poco la idea de cómo pensamos y discutimos nosotros estas soluciones.

MAO

SEÑORA DALMAS.- Deseo hacer una pregunta referente al hecho de que el básico más el grado significa el 80% de lo que gana la gente. ¿Podríamos saber, en cada inciso qué significa el básico más el grado?

SEÑORA PATRONE.- En el planillado de cargos que se envió a la Cámara de Senadores, donde está la estructura de los cargos vigentes, de los proyectados y las diferencias, consta el básico y la compensación máxima del grado. Con eso ya se puede hacer el cálculo.

SEÑORA DALMAS.- El economista Cobas se refirió a que hay incisos donde el básico más el grado significa el 80% de los ingresos. Lo que quiero conocer es la situación de cada Inciso. Evidentemente, si el cálculo no está hecho, no puedo solicitarlo.

SEÑORA PATRONE.- Usted quiere conocer la curva de ingresos total. Para entenderla, tiene que saber cuánto gana el funcionario, con los otros ingresos, es decir, con los fondos presupuestales y extrapresupuestales. Así, sabría cuánto es el sueldo básico más la compensación máxima al grado. De lo contrario, no lo puede saber. Nosotros, ese trabajo todavía no lo tenemos completo. Sabemos lo que se paga por rubro cero, con cargo a fondos extrapresupuestales. Sin embargo, no le puedo decir si determinado funcionario tiene 100 de fondos presupuestales y 80 de extrapresupuestales. Le puedo hablar globalmente, en cada Inciso.

SEÑOR COBAS.- Es algo aproximado, que le puede servir.

Quisiera hacer referencia a ciertos artículos desglosados que tienen que ver con su pregunta, antes de seguir con el tema de las condiciones objetivas de trabajo.

El primero de ellos es el artículo 544, que está muy unido a lo que estamos diciendo. El sector público, dada su situación, no ha definido claramente su relación con los particulares. Aclaro que aquí estamos hablando de la Administración Central y no de las empresas públicas. En este

mao

momento, donde la inserción del país se realiza en un mercado más amplio, éstas son reales restricciones a la capacidad y libertad de entrada a actividades económicas en el país. Muchas de estas regulaciones están dirimidas y la gente no las ha internalizado en su diario vivir, pero tienen un gran costo. Sin embargo, significan respuestas a aspectos que no son reales fallas en el funcionamiento de los mercados, sino que están atadas, muchas veces, a condiciones de ingresos no justificados del sector público.

A pesar de que a este artículo le damos un contenido bastante programático, le reconocemos una importancia fundamental. Digo esto, en primer lugar, porque se trata del artículo que permitirá discernir, en forma de diagnóstico, la real relación entre el Estado y la sociedad civil. El Presupuesto es la asignación, el precio, el mecanismo por el cual se fijan costos al servicio público y allí lo que maneja son subsidios. Un precio público totalmente gratuito, es un subsidio 100%, mientras que, en otros casos, se cobra, muchas veces, por recuperación de costos. Sin embargo, en algunas oportunidades se establecen regulaciones que se transforman en reales impuestos que no son recuperaciones de costos, por lo que no corresponde su aplicación. Por lo tanto, de alguna manera coarta determinadas cosas que en ocasiones son necesidades colectivas que no habría que cobrar con él o a las que no se le dan fondos públicos.

SEÑOR GARAT.- Desearía que el señor economista ejemplificara lo que ha manifestado. Solicito esto porque, a mi entender, esta normativa puede alcanzar una magnitud enorme, lo que me lleva a no comprender el real significado de la disposición.

SEÑOR COBAS.- Usualmente, utilizo ejemplos muy claros como el de los horarios de las farmacias; la distancia que tiene que haber entre una y otra; el mismo medicamento que antes venía en envase de 20 unidades y ahora pasa a uno de 40 y debe hacer el mismo trámite con idéntica calidad. Básicamente, los sectores donde identificamos estas situaciones son: Salud Pública y el sector de Ganadería y Agricultura donde, prácticamente, hay una regulación del

movimiento de bienes y productos que ya no se corresponde a una estructura de economía abierta con vistas al MERCOSUR.

Cabe destacar que vinculados al comercio exterior hay muchos elementos que de alguna manera son aspectos que en varias ocasiones pueden ser justificados. Lo que queremos saber es si existe una justificación vinculada a un acceso a consumo competitivo, a afectar la salud pública o el medio ambiente. En el medio ambiente, funciona todo lo contrario, es decir, la inexistencia de muchas normas. Por todo esto es que aquí no estamos hablando de revisión de regulaciones, sino de aspectos que habría que desregular. Se trata de un punto que cuenta con bastante importancia ya que no sólo significa un costo muy grande en la sociedad --en algunos casos, por los gastos públicos y, en otros, por falta de acceso al sector de trabajo privado-- sino también en lo que tiene que ver con atender o no verdaderas fallas del mercado como lo es el estar recubriendo fallas que normalmente no son racionales. Estas restricciones son, fundamentalmente, administrativas y cuentan con un elemento que muchas veces se justifica para tratar de incrementar los costos de los servicios públicos y establecer precios que la inmensa mayoría de las veces ni están fundamentados en estudios de factibilidad ni en las necesidades colectivas. En ocasiones, se trata de requerimientos de pequeños grupos o de personas. Por lo tanto, lo que se quiere es crear un mecanismo general de revisión y una especie de mostrador que permita atender las necesidades de regulación. Reitero que esto es lo que habilita el principio general y diría que se trata de un asunto de difícil consideración en términos globales, pero que tiene implicancias muy apreciables en estos aspectos a los cuales apuntamos. Hago referencia al tema del acceso al consumidor en condiciones equitativas, es decir al "dumping" de precios --que muchas veces son las regulaciones administrativas las que las favorecen o no-- a lo relacionado con Salud Pública y, por último, al asunto relacionado con el medio ambiente.

SEÑOR GARAT.- Reitero que me resulta difícil comprender el tema en su globalidad. En mi opinión se trata de una

autorización con una amplitud que permite abarcar cualquier cosa.

Como el señor economista ha explicado, todo esto tiene que ver con medidas administrativas de cualquier índole que pueden tener repercusión en los costos, en los precios, etcétera. Ahora bien; me pregunto por qué una autorización tan amplia tiene que establecerse en una Ley de Presupuesto. Pienso que quizás las diferentes medidas se pueden ir tomando cuando sean necesarias, por vía administrativa o por un sistema legal especial.

SEÑOR COBAS.- No existe ninguna entidad pública que sea responsable de todo esto. Normalmente, la actividad reguladora, que muchas veces tiene atados importantes ingresos a esto, o quizás no está al tanto de la situación porque tiene problemas administrativos, resulta juez y parte de la cosa.

SEÑOR GARAT.- Quiero decir que el Parlamento es cogobierno, es contralor y aprueba el Presupuesto. Sin embargo, le sometemos el contralor de esta medida que cuenta con una tremenda amplitud a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que no tiene responsabilidad ante el Parlamento.
A mi entender, sería diferente si se me dijera que se le atribuye esta potestad a un Ministerio u otro organismo que sí tenga contralor parlamentario. Por ejemplo, a través de este artículo --interpretación que puede ser equivocada-- se le autoriza a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a tratar temas como el de la desregulación aduanera que fue objeto de una extensa discusión parlamentaria, sin contar con el contralor necesario.

SEÑOR PRESIDENTE.- En relación a lo que está planteando el señor Senador Garat, deseo manifestar que considero que hace bien en hacer hincapié en este artículo 544, sin embargo, si interpreto bien él estaría incurriendo en una primera lectura, en el mismo error que tuve yo en una oportunidad. En mi opinión, a través de este artículo a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, únicamente le comete revisar.

analizar, hacer el inventario y emitir su opinión --tal como aquí se expresa-- sobre todas las regulaciones y restricciones legales y administrativas. Allí terminaría su tarea. Una vez efectuado el análisis por este Organismo, cuando se trate de una restricción de tipo administrativo, es decir, una restricción que jurídicamente es posible establecer, cesar o modificar por vía de decreto, el Poder Ejecutivo resolverá acorde con el asesoramiento recibido, dando cuenta a la Asamblea General. O sea que en una materia que es típicamente administrativa, si el Poder Ejecutivo comparte la revisión realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la lleva a cabo por vía de decreto --como se dice aquí-- dando cuenta posteriormente de ello a la Asamblea General, para que ejerza sus contralores.

En una primera lectura, yo llegaba a la misma conclusión que el señor Senador Garat; pero luego me di cuenta de que si esto viene por vía de decreto --es decir, firmado por el Presidente de la República y él o los Ministros competentes-- existe la posibilidad constitucional de identificar a aquél que pudiera haber afectado indebidamente algún derecho.

En el otro caso, o sea, cuando la restricción a que se refiere el artículo 544 es de tipo legal, el Poder Ejecutivo no interfiere con la competencia legal, sino que propone al Parlamento las modificaciones, según establece la disposición "pertinentes a cada restricción legal".

En suma, en lo que es materia administrativa, el Poder Ejecutivo actúa, si así lo decide, dando cuenta posteriormente a la Asamblea General; y en lo que es materia legislativa, luego de recibido el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto --naturalmente, si lo comparte-- lo que hace es enviar el correspondiente proyecto de ley al Parlamento para que éste resuelva.

SEÑOR GARAT.- El señor Presidente me ha contestado la pregunta que planteé al economista Cobas; pero, al parecer, la Presidencia no me escuchó bien. Creo que todo lo que el señor Presidente ha dicho respecto a lo que puede hacer la

Presidencia de la República, ya ahora lo puede hacer y no es necesario que este artículo sea incorporado en una Ley de Presupuesto. No entiendo, pues, por qué se ha incluido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo la respuesta; pero no es mi intención monopolizar el uso de la palabra, y también quiero escuchar la postura de los restantes integrantes de la Comisión.

SEÑOR KORZENIAK.- He interpretado que el sentido de esta reunión es escuchar la ilustrada opinión de quienes nos informan, y hacer preguntas sobre el alcance de ciertas disposiciones. En ningún caso, cuando no se formulan preguntas o se plantean objeciones, ello significa que se esté compartiendo o no las normas. Sin perjuicio de esto, naturalmente que siempre es saludable que a partir de una pregunta se origine un diálogo, lo cual, por otra parte, siempre ocurre.

Pregunto, entonces, si esto es o no una especie de norma que da a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto lo que en la Administración pasada competía al PRONADE.

SEÑOR CORREA FREITAS.- En realidad, esta es una competencia que de alguna manera, por la vía administrativa, debía desarrollar el Programa Nacional de Desburocratización. Aquí estamos frente a lo que técnicamente se denominan normas sobre desregulación. Lo que haría el Legislador por esta disposición es cometer a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto una tarea: revisar, estudiar todas las regulaciones y restricciones legales y administrativas entre particulares. Luego de realizada esta tarea que actualmente no tiene la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se someterá, en caso de restricciones administrativas, a consideración del Poder Ejecutivo o, tratándose de restricciones legales, al Poder Legislativo. Es un caso típico de desregulación y uno de los instrumentos de la reforma del Estado.

Creemos que desde el punto de vista de la técnica

presupuestal y de la reforma del Estado, es de vital importancia que una disposición de esta naturaleza esté contenida en la Ley de Presupuesto. En síntesis, diría que es la herramienta más importante que hay en materia de reforma del Estado.

SEÑOR COBAS.- Creo que es muy importante la pregunta que planteaba el señor Senador Garat porque permite establecer la diferencia entre desburocratización y desregulación. Se trata de dos aspectos que tienen que ver con una misma tarea. La desburocratización es una vía para facilitar y mejorar la eficiencia y la eficacia en lo que es la relación del Estado y el usuario, mientras que la desregulación --no estoy dando una definición legal, sino económica-- tiende a crear igualdad de oportunidades entre particulares y que, en función de la normativa del Gobierno, no se discrimine.

Normalmente, en el mercado existen fallas que obligan al Estado a intervenir. Al solucionarlas, se está dando igualdad de oportunidades a los distintos agentes, sea que se trate de consumidores, productores, etcétera. Cuando no existen esas fallas y se establecen regulaciones, lo que se está dando es un sesgo hacia alguien o hacia algo. De alguna manera, lo que hace eso es introducir fallas originadas en las desregulaciones que, en última instancia, es lo que define el concepto de desregulación. Esto es, dejar de regular aspectos que no deben ser abordados por el Estado, ya que de lo contrario se estarían creando barreras de entrada o fallas que no existirían si los mercados funcionaran libremente.

La idea es revisar esto, ir un poco más allá de la tarea encarada por el PRONADE cuando analizó la relación existente entre el Estado y los particulares, los usuarios, para tratar de mejorar su situación. Entendémos que estos aspectos deben ser introducidos en un esquema como el del MERCOSUR, en donde habrá más particulares y en el cual, también, si las restricciones no se justifican en fallas, tendrán un impacto más fuerte en los sectores público y privado. Esta es un poco la idea que está detrás.

mao

Como decía el señor Presidente, en ningún momento se pretendió conceder excesivos poderes, sino centralizar este análisis en una Oficina que, de por sí, es la que cumple las funciones más importantes de regulaciones en este país. Asimismo, la intención es dar un mecanismo legal para que haya garantías suficientes de expresión de las distintas partes.

SEÑOR GARAT.- Naturalmente que coincido con lo que plantean nuestros visitantes; pero todavía no veo por qué el Legislador tiene que autorizar esto en un Presupuesto. No alcanzo a comprenderlo, por más que coincida en la necesidad de desregulación. No entiendo por qué no se puede hacer esto por vía de decreto y tampoco que sea necesaria una ley especial para un caso especial. En definitiva, no sabemos dónde está el límite de esta desregulación como para dar una autorización global.

Ahora bien, como muy bien señalaba el señor Senador Korzeniak, no hemos venido aquí a discutir, sino a informarnos. Simplemente, entonces, quería aclarar el motivo de la incursión que hicimos para pedir una información mayor en este punto. Repito que coincido con la filosofía de lo que se ha expresado; pero desde el punto de vista del Legislador, no comprendo la razón de que esto esté incluido en una norma presupuestal.

SEÑORA DALMAS.- Quería saber si se tiene alguna idea acerca de cómo puede operar el recurso suspensivo sobre la viabilidad del sistema, que sé es algo bastante difícil de prever.

mac

SEÑOR PRESIDENTE.- La señora Senadora Dalmás se refiere a la saturación de recursos administrativos.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Deseaba aclarar que cuando analizaba este tema, inmediatamente percibimos —de acuerdo con nuestra experiencia— que se va a generar una serie importante de recursos administrativos. Esa fue la razón fundamental por la que propusimos que se estableciera a texto expreso en la ley el carácter de efecto suspensivo para los recursos. Esto es así, fundamentalmente, para obligar a los jerarcas a que se pronuncien sobre todos los recursos administrativos, más allá de su profusión.

Naturalmente, no podemos impedir que los funcionarios interpongan recursos, porque es un derecho constitucional y humano. Sin embargo, sí podemos obligar —es lo que estamos haciendo en este caso— a la Administración a pronunciarse, a tal punto que dejamos en suspenso el acto administrativo de calificación, hasta tanto se pronuncie sobre los recursos. Luego quedará expedita la vía contencioso administrativa. En este aspecto, y de acuerdo con mi experiencia, creo que puede haber muchos recursos administrativos, aunque la medida del efecto suspensivo va a subsanar, al menos desde el punto de vista de la Administración, el hecho de que la va a obligar a pronunciarse y le va a dar garantías al funcionario de que va a tener una decisión, que compartirá o no, además de tener expedita la vía contencioso administrativa. Sin perjuicio de ello, desde ya me comprometo ante la Comisión, a que la Oficina Nacional del Servicio Civil va a seguir muy atentamente este sistema. En caso de que constatemos determinadas fallas, oportunamente habremos de proponer al Parlamento las medidas de corrección correspondientes. En ese sentido, estamos experimentando y, por supuesto, el año que viene estaremos informando al Parlamento —a propósito del estudio del proyecto de ley de Rendición de Cuentas— acerca de cuántos recursos administrativos se han resuelto y qué dificultades prácticas hemos encontrado en la aplicación del sistema.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el día de ayer estuvimos intercambiando opiniones sobre algunos artículos desglosados de estos dos primeros Capítulos y, personalmente, se me han planteado algunas dudas.

Luego de escuchar las explicaciones del señor Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil al respecto, quisiera que se reiterara cuál es el alcance de los artículos 19 y 20, vinculados con la evaluación de los funcionarios.

Me parece —por lo menos, a primera vista— que en este caso se está obligando a calificar siempre como excelente al 10% de los funcionarios; siempre como muy bueno al 20% siguiente; y siempre como satisfactorio, regular o insuficiente al resto.

Reitero que en el día de ayer —intercambiando opiniones con los señores integrantes de la Comisión— pensábamos que este proyecto de ley apunta —dicho esto gráficamente— a obligar a que haya siempre un 10% de funcionarios calificados como excelentes, aunque éstos, en la realidad, pudieran ser menos o más que ese porcentaje, y lo mismo valdría para los otros casos establecidos en el artículo 19.

Vuelvo a insistir que tengo una serie de dudas sobre las ventajas de una norma de este tipo. Confieso que estos temas me resultan difíciles de juzgar.

De alguna manera, "mutatis mutandi", el artículo 20 obedece a la misma filosofía que el artículo anterior.

Planteo nuevamente mi interrogante, es decir, por qué hay que calificar sólo al 10% como excelente, a un 20% como muy bueno cuando, en realidad, puede haber más o menos que merezcan esa calificación. Sin embargo, la redacción del artículo expresa, en forma imperativa, que la evaluación distinguirá el 10% como excelente, el 20% como muy bueno, etcétera.

SEÑOR COBAS.- Estos dos artículos no refieren a la evaluación sino al premio por el desempeño. En una palabra, hay un ordenamiento de todos los funcionarios en el desempeño. Precisamente, lo que se está buscando es premiar la calidad en la tarea, es un bono o una compensación por el desempeño. Entonces, es un premio forzado en ese sentido para distinguir los mejores funcionarios, es decir un mecanismo para identificar la calidad en la labor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Advierto que, efectivamente, el artículo 22 establece el premio por desempeño excelente y muy bueno. Indúdablemente, hay una relación de causa efecto entre los artículos 19 y 20 con el 22.

Sin embargo, creo que esto también tiene que ver con el régimen de ascenso del personal.

SEÑOR COBAS.- No, señor Presidente, porque el régimen de ascenso sigue vigente. Concretamente, se crea un sistema de evaluación de desempeño que no está atado a dicho régimen.

Cabe reiterar que se trata de un sistema de evaluación, cuyo objetivo es el de que el jerarca distinga los mejores funcionarios, los excelentes y muy buenos, de modo de generar reforzamientos positivos para que, por los premios, se desempeñen mejor.

SEÑOR MILLOR.- Quiero significar que en este momento la duda es mayor. Si el sistema a seguir es el que señala el señor economista Cobas, me pregunto cómo juega con el sistema de calificación. Esto es, si el sistema de ascensos se mantiene vigente, ocurre lo propio —como ingrediente del posible ascenso— con la calificación. Entonces, esta evaluación es, en cierto modo, una calificación.

Personalmente, me resulta difícil imaginar que el jerarca califique de una manera para el ascenso, y de otra para la evaluación. Precisamente, es ahí donde está planteada la duda del señor Presidente y de todos los integrantes de esta Comisión, ya que, obligatoriamente, sólo el 10% tiene que ser excelente. Sin duda, eso se debe trasladar, forzosamente, a la calificación y, por ende, al régimen de ascenso.

La duda que nos surgía en el día de ayer era por qué se establecían cifras tan rígidas —aunque no estemos en contra del principio— es decir que el 10% tiene que ser excelente y el 20% de otra manera. ¿Por qué los porcentajes no pueden tener otra elasticidad? Creo que el señor Senador Ricaldoni planteaba un ejemplo concreto de una oficina que tenga sólo diez funcionarios, en la que, en función de este régimen, sólo uno obligatoriamente puede ser excelente, aunque ninguno lo sea. Es indudable que eso se traslada al régimen de

calificación, lo que incide forzosamente en el ascenso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo agregar algo que creo no viola el secreto de nuestras sesiones secretas. En este momento, en el ámbito del Senado se están considerando venias de destitución de toda una sección de un determinado Ministerio. ¿Cómo juega este sistema en ese caso?

SEÑOR MILLOR.- Vamos a tomar un caso concreto, como podría ser toda una sección del Ministerio, donde el 10% son excelentes. Entonces, ¿quién destituye a un excelente? Si, además, el 20% es calificado como muy bueno, ¿quién podría destituirlo?

SEÑOR PRESIDENTE.- Observo que el señor Senador Millor tiene la misma duda que yo y que refiere a la evaluación que va en dirección a los premios. A este respecto, quiero saber en base a qué disposición legal queda claro que esto no tiene nada que ver con el régimen de ascensos.

SEÑORA PATRONE.- El artículo 20 aclara que este mecanismo es a efectos de permitir la instrumentación de la evaluación a nivel de cada Inciso. Es decir que la escala no se elabora a nivel de las oficinas sino del Inciso en su conjunto. Incluso se aclara que a nivel de cada Inciso se elaborará un ordenamiento dentro de cada escalafón. De acuerdo con esto, una oficina podrá tener uno o dos funcionarios buenos, todos excelentes o ninguno.

SEÑOR COBAS.- Lo que se establece es que se realice un ordenamiento en el que existirá un 10% calificado como excelente y un 20% como muy bueno. Estos funcionarios serán estimulados como una especie de reforzamiento positivo para un mejor desempeño. Además, en la realidad podrá darse el caso de que todos los funcionarios sean excelentes o de que no exista ninguno que merezca esta calificación. Por este motivo, a nivel del Inciso se capitalizan todas las evaluaciones de las distintas oficinas de abajo hacia arriba, sumándose el 10% y el 20% de cada una. La suma final puede no dar un 10%, o puede sobrar gente excelente, pero, de todos modos, se obliga a ese ordenamiento que distingue a un 10% como mejores. El objetivo de esta disposición es evitar lo que está ocurriendo hoy en muchas oficinas, en que todos sus

empleados son excelentes y cambiar un comportamiento que hace que no exista un sesgo de igualdad de oportunidades en el desempeño de la tarea. Por este mecanismo, se está forzando al jerarca a distinguir a los mejores funcionarios y a estimularlos para evitar la calificación de buenos para todos.

SEÑOR BREZZO.- Quisiera aclarar el punto relativo a que la suma final puede no dar ese 10% sino que puede superarse o no alcanzarse. Creo que este es un elemento importante.

SEÑOR COBAS.- Ese 10% nunca podrá superarse; sí podrán existir menos funcionarios calificados como tales y podrá haber no excelentes.

SEÑOR BREZZO.- Comparando este criterio con los que se manejan en la actividad privada, podemos decir que existen distintos tipos de remuneración. En la actividad privada se otorgan premios por desempeño que, de alguna manera, tienden a beneficiar —con los mismos criterios que aquí se han manifestado— justamente, al que ofrece una mayor eficiencia, dedicación y desempeño en el cumplimiento de las funciones. Quisiera saber —porque es lo que interpreto que aquí se está buscando— si lo que se pretende es acotar, fundamentalmente, a los calificadores la cantidad de gente que pueden premiar. Esto significa que existiría una suma determinada de dinero para premiar a un grupo limitado de personas. Desde mi punto de vista, se pueden dar situaciones muy variadas porque, de repente, se calificará de excelentes a los funcionarios de un Inciso que si pertenecieran a otro no lo serían. En definitiva, se trata de una especie de concurso y no de una calificación. Se está elaborando una escala donde se adjudica un puntaje o nota a los funcionarios comparados o relacionados con los de su mismo Inciso. Evidentemente, este es un tipo de criterio completamente distinto al que se puede manejar con respecto a los ascensos. Aquí se trata estrictamente de un premio económico que no debería incidir de ninguna manera en los criterios que se puedan aplicar para otorgar ascensos, donde de repente pueden existir más funcionarios calificados como excelentes. Aquí, repito, se trataría de un concurso con un límite de beneficiados y no de una prueba de suficiencia. Esta es la diferencia que observo entre los criterios y quisiera que se me aclarara si efectivamente es así.

SEÑORA PATRONE.- Efectivamente se trata de una especie de concurso, ya que cuando se instrumenta uno, por ejemplo, para escultores, se establece un primer, segundo y tercer premios. Aquí, lo que se está haciendo es bonificar económicamente hasta un 10% de los funcionarios mejor calificados del Inciso. Es de suponer que el Poder Ejecutivo reglamentará los criterios de aplicación de los conceptos que sirven para la calificación, porque así lo establece el artículo 21 que expresa que el Poder Ejecutivo reglamentará en un plazo determinado el sistema de evaluación del desempeño y facilitará a los diversos Incisos un instructivo a estos efectos. Esto significa que se implementará un procedimiento objetivo para la aplicación de este mecanismo. Naturalmente, todos sabemos que en las calificaciones interviene un ser humano y, por lo tanto, no todos los procedimientos serán igualmente objetivos pero, de todos modos, la intención es que éste sea equitativo.

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera hacer algunas preguntas reiterando el criterio que expuse anteriormente. Por lo que han señalado los señores invitados, este régimen llamado de evaluación calificará el desempeño de los funcionarios sólo a efectos de la aplicación de los premios económicos que están previstos. En este sentido, pregunto: ¿no consideran no sólo bueno sino absolutamente indispensable que esto se exprese aunque sea en el título del Capítulo? Del texto no surge una sola palabra que establezca que la calificación será a los efectos del premio.

En segundo lugar, con el artículo 20, tal como está redactado, se puede generar una situación que parta de la base de la más ideal objetividad del calificador y de un Inciso que tenga 100 personas y que, por lo tanto, no pueda incluir más de 10 personas con calificación de excelentes, que serán las que recibirán el premio. Vamos a suponer que aplicando el artículo 18, rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento, aptitudes, etcétera, más lo que diga el Poder Ejecutivo que va a definir cada uno de estos casos, la persona que hace ese "ranking", concurso o como le quieran llamar llega a la conclusión de que de esos cien existen veinte que tienen la calidad de excelente. En ese sentido, ¿no consideran que debería haber una regla que diga cómo se hace para, en ese caso, determinar que no pueden ser más del 10% de los funcionarios?

He sido funcionario público desde los diecinueve años, y lo sigo siendo ahora, y conozco la rutina de las calificaciones, incluyendo la de organismos que eran muy cuidadosos y que tenían una disciplina funcional casi castrense como era el Banco de la República en la época de 1953 a 1960, donde fui empleado. Sin embargo, efectivamente se producía dicha rutina y se calificaba con muy bueno 9 a unos, muy bueno 8 a otros y habían tres o cuatro que no servían para nada y los desplazaban o, a veces, los destituían. Es evidente que acá se pretende atacar esa rutina calificatoria pero, ¿no les parece que está hecho de tal manera que no soluciona la situación? No estoy impugnando ni apoyando el proyecto, simplemente estoy diciendo que me parece que faltan aclaraciones de texto.

SEÑOR MILLOR.- Comparto totalmente las expresiones del señor Senador Korzeniak y creo que el señor economista Cobas trae a colación un tema que es preocupante y endémico: la rutina de las calificaciones. Asimismo, también preocupa la distorsión de las calificaciones. También he sido empleado público toda la vida y me ha tocado vivir los dos sistemas a que hacía referencia el señor Cobas. Creo que se trata de algo muy desalentador. Lo hemos vivido varios integrantes del Cuerpo que hemos pasado por esta Casa. Recuerdo, por ejemplo, al ex Senador Cassina. En aquel entonces absolutamente todos los funcionarios teníamos la misma calificación.

Luego revisaré la versión taquigráfica, porque no quiero que hayan malos entendidos, pero nunca entendí cómo se califica en el Palacio Legislativo. Con total sinceridad digo que jamás nadie me ha preguntado qué opinión me merecen los ujieres que tengo a mi servicio. Por lo tanto, falta un elemento importantísimo para calificar a una parte del personal. No me estoy ubicando en la posición de patrón, porque somos funcionarios públicos, tal como dijo el señor Senador Korzeniak. Sin embargo, tiene que existir algún criterio para saber si un funcionario es bueno o malo. Aclaro que estoy de acuerdo con el principio que manejan los representantes del Poder Ejecutivo en el sentido de que no puede darse ni lo uno ni lo otro. Pero, honestamente, creo que tal como viene, esta norma introduce un sistema que por su rigidez no veo cómo va a funcionar.

Al respecto, puede darse el caso concreto de una oficina en la cual no sean exactamente el 10% de los funcionarios excelentes y no sé si esto va a agravar males que hoy se dan en ese sistema de calificaciones y evaluaciones que tienen que ver con el ascenso porque, reitero, no veo cómo se va a poder calificar de una manera para el ascenso y evaluar de otra para el premio. Por ejemplo, para el premio el jerarca está obligado a decir que sólo el 10% de sus funcionarios son excelentes y ni uno más, pero para la calificación, como tiene otra libertad, puede decir que el 25% está dentro de esa categoría. ¿Cómo hace para definir cuál es el 15% de excelentes que están fuera del premio y cuál es el 10% que queda dentro? Evidentemente, esta norma es muy rígida y creo que lo que todos estamos buscando es una salida para que tenga éxito una buena idea para terminar con la rutina de las calificaciones, con ciertas injusticias que se dan en ellas o con determinado funcionamiento equívoco. Pongo el ejemplo a que ya hice referencia. Creo que el que más o el que menos en esta Casa está relacionado con determinados empleados es decir, cada Senador tiene ciertos ujieres que lo acompañan y sin embargo, no conozco ninguno que haya sido consultado sobre el comportamiento del personal que está directamente relacionado con él. Mencioné el caso de los ujieres, pero podría hablar de los sonidistas, de los secretarios de Comisión, etcétera. Por ese lado, también digo que el sistema de calificaciones en el Uruguay tiene el problema de la rutina —que lo viví en carne propia— pero también está el otro asunto que nunca supe cuáles son los parámetros para calificar. Por aquí es donde entra a tallar el tema del otro clientelismo, del cual nunca se habla, que no es justamente el de los partidos políticos, sino del amiguismo que se va conformando en las oficinas públicas que, efectivamente, le ha hecho daño al país y, sin embargo, nadie lo menciona. Entonces, como el principio es muy bueno queremos que tenga éxito y me parece que el marco es tan rígido que lo veo de difícil aplicación.

SEÑOR CORREA FREITAS.- En primer lugar, debo aclarar a la Comisión que el régimen de evaluación del desempeño está previsto en los artículos 17 y siguientes del proyecto de ley y no sólo se aplica como sistema de premios, promociones o ascensos. De lo contrario, estaríamos calificando dos veces al personal con criterios distintos y, evidentemente, eso crearía una desigualdad y, en definitiva, sería un desorden

administrativo que constituiría un elemento de burocracia con lo que la Oficina Nacional del Servicio Civil estaría burocratizando la función pública al calificar dos veces al personal con criterios diversos. Quiere decir que este sistema con la reglamentación respectiva va a ser el mismo que servirá para la promoción, ascensos, premios y estímulos.

He escuchado con mucha atención y respeto las observaciones formuladas por los señores Senadores, que son atendibles, pero cuando nosotros comenzamos a discutir la implantación de este sistema, por supuesto que nos hicimos una serie de observaciones pero, indudablemente todas las dudas que está generando en los señores miembros de la Comisión se debe a que todavía no tienen conocimiento de la reglamentación respectiva. Creo que aquí tenemos dos alternativas. Por un lado, hay que salir del empantanamiento del actual sistema de calificaciones que no es satisfactorio, si bien técnicamente es bueno, en la práctica ha funcionado muy mal, porque los hombres han fallado. En ese sentido, los jerarcas no se juegan por diversas razones, a veces algunas muy humanas, porque es más cómodo decirle a todos que son muy buenos o excelentes, porque de esta manera no tienen el problema de que no lo saluden a fin de año, cosa que es muy desagradable. Entonces, son pocos los jerarcas que tienen la valentía de decir exactamente las cosas como son y calificar a los funcionarios como buenos, regulares o insuficientes.

Por lo tanto, creo que no nos podemos perder esta instancia tan importante de reforma del Estado, de cambio y modernización de la administración pública.

En definitiva, les pediría a los integrantes de esta Comisión que nos den un plazo de 48 horas con la finalidad de acercarles el proyecto de reglamento y ver en qué medida podemos plasmar alguna de esas disposiciones dentro de este proyecto de ley.

Comprendo respetuosamente las observaciones que han hecho los señores Senadores en la tarde de hoy en el sentido de que este proyecto parece muy rígido y, quizá, falta algo de mayor claridad en cuanto a los criterios a utilizar. Naturalmente, como Legisladores de la República nos exigen —y hacen bien en ello— a los integrantes del Poder Ejecutivo y a quienes aplicamos las normas en la

administración pública, las máximas garantías y transparencias de las mismas. Entonces, si los miembros de esta Comisión nos conceden un plazo de 48 horas, nos comprometemos a traer el proyecto de Reglamento correspondiente. Incluso, lo podría remitir en el día de mañana. Quizás podamos agregar uno, dos o tres artículos más, en donde aclaremos parte de esta pseudo o eventual rigidez que figura en estas dos normas.

Insisto en que, a nuestro juicio, el cambio es muy bueno y la Oficina de Servicio Civil considera que será muy importante. Sin perjuicio de ello, comprendemos las razones de los señores Senadores, en el sentido de aclarar y mejorar estas disposiciones.

Por último, agradecemos las sugerencias que nos han brindado, así como también las críticas y observaciones formuladas. Cabe aclarar que cuando analizamos el tema desde el punto de vista técnico, pensamos que lo íbamos a solucionar a través de esta reglamentación. De todos modos, estamos dispuestos a zanjar las dudas y diferencias que surjan en el seno de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, deseo felicitar al doctor Correa Freitas por esa decisión espontánea que acaba de adoptar.

Cabe destacar que es clara la finalidad que persiguen estas normas. Yo las comparto y, seguramente, todos los miembros de la Comisión también. Pero, de lo que se trata es de que estos temas vinculados con la carrera del funcionario, están consagrados constitucionalmente en el artículo 61. Entonces, las redacciones deben ser lo suficientemente explícitas, en primer lugar, para que no aparezcan desconfianzas o resistencias que sean fruto de vacilaciones en la interpretación de una determinada norma proyectada.

En segundo término, si se consagran en la ley de esta manera y si nosotros tenemos dudas, entonces, debemos admitir que también las tendrán los propios funcionarios que se sientan —con o sin razón— afectados y aquellos que deban dictaminar cuando haya un reclamo; me refiero al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El doctor Correa Freitas nos ha hecho un ofrecimiento y creo que interpreto el sentir de todos los miembros de la Comisión, al decir que lo aceptamos. En realidad, más que aceptarlo, necesitamos un retoque de estas normas. Considero que este intercambio de ideas ha sido muy útil. Pienso que para la propia estabilidad, legalidad y constitucionalidad de las disposiciones que se están proyectando —fuera del marco estrictamente legal, pero con el soporte legal que es necesario que tengan— quizás sea bueno que alguna de ellas —y favorecería los buenos propósitos que tiene la Oficina del Servicio Civil— tenga un respaldo legal sobre la base de que quedara en blanco y negro. El tema relacionado con las calificaciones y los premios económicos tienen determinada solución. Recién ahora —confieso mis limitaciones— entiendo que este régimen de calificaciones —tal como lo señaló el doctor Correa Freitas— apunta no sólo al otorgamiento de los premios, sino también a regular en el futuro las calificaciones. En realidad, tiene que ser así, no podría haber un estándar para los premios distinto al de las calificaciones porque, aunque se pueda justificar teóricamente, en la práctica, sería muy difícil que los funcionarios lo comprendieran. Yo no lo comprendería, no sólo porque soy funcionario público —como se ha señalado con acierto— sino porque para votar me gusta entender por qué lo estoy haciendo.

En función de esto, quisiera plantear una pregunta, porque creo advertir una discordancia entre lo que establecen los artículos 19 y 20. En el primero, se señala que la evaluación distinguirá al 10%, al 20%, al porcentaje restante. Es preceptivo. Significa que se debe evaluar al 10% de determinada manera y, al 20%, de otra, o sea, como decía hace unos instantes el señor Senador Millor, ni uno menos, ni uno más. Por su parte, el artículo 20 indica que los resultados no podrán arrojar más del 10% y, si no entendí mal, aquí se está diciendo que dicho porcentaje es menor. Me parece que esto —aclaro que lo he leído muchas veces durante esta sesión y también antes— requiere algún ajuste. Nosotros, que estamos haciendo leyes todos los días, a veces, estamos convencidos de que es claro lo que hemos escrito pero, en el Plenario, nos damos cuenta de que no lo es para aquellos que no estuvieron trabajando en Comisión con nosotros. Entonces, si está claro es porque quizás falta una norma; de lo contrario, será necesario hacer algunos ajustes.

Siempre sabemos que este tipo de renovaciones —que son muy profundas en una concepción de lo que es la Administración Pública y que yo comparto— provocan actitudes de desconfianza de las que participamos la enorme mayoría de los uruguayos. No deseo poner ejemplos, porque todos los conocemos.

Los avances y las iniciativas que tienen buenos propósitos y apuntan a un gran fin, también deben estar muy claras para permitir explicarlas bien y preparar el terreno para que funcionen adecuadamente. No hay forma de que un funcionario —ya sea de la actividad pública o privada— trabaje eficientemente si no comprende las normas destinadas a regular sus tareas. Esto está directamente vinculado con la naturaleza humana, ya no con las características que tenemos muchos de los uruguayos.

Personalmente, el ofrecimiento del doctor Correa Freitas me quita un peso de encima, porque estoy seguro de que nadie va a echar en saco roto este intercambio de ideas.

SEÑOR GARAT.- Días pasados, estuvimos discutiendo este tema, a raíz de lo cual resolvimos invitar al doctor Correa Freitas y a sus asesores.

Antes que nada, deseo decir que comparto la preocupación manifestada —y los felicito— en el sentido de procurar una mayor eficiencia en el sector público. Pero, me pregunto si no será conveniente —aclaro que lo planteo, simplemente, como un análisis— que un tema tan profundo y que tendrá tanta incidencia, merezca una ley aparte, aunque sea, de carácter urgente. En principio, estaríamos dispuestos a aceptarla. Este asunto se relaciona con aspectos de distinta naturaleza como, por ejemplo, de índole estatutaria. Quizás, convendría buscar una solución no por la vía presupuestal.

Por último, quiero aclararle al doctor Correa Freitas que mis palabras no tienen ánimo de oposición. Simplemente, deseo señalar que, a nuestro juicio, tendríamos que elaborar un estatuto más globalizante y jerarquizante que una ley de presupuesto. Incluso, me avendría a sostener que nos comprometemos y aceptamos de buen grado que sea motivo de una ley de urgencia del Poder Ejecutivo. De todos modos, pienso

que deberíamos analizar esa etapa. Tan solo dejo planteado este tema y no deseo insistir más al respecto.

SEÑORA DALMAS.- Tengo una inquietud con respecto al artículo 2°, que habla de que la Auditoría Interna de la Nación supervisará el control. ¿Por qué se incluye en el segundo inciso que se podrá disponer de su propio personal o contratar servicios de empresas privadas? Planteo esta interrogante, porque puede haber personal que pueda realizar esas tareas. No sé que es lo que se está previendo hoy con respecto a los perfiles de los funcionarios o a la cantidad de certificaciones, como para incluir este segundo inciso.

SEÑORA PATRONE.- No soy la Directora de la actual Inspección General de Hacienda, pero si los señores Senadores leyeron todos los artículos del Inciso 05, van a ver que se están manejando dos hipótesis. Por un lado, se está realizando una modificación de todo el sistema de control que implica que la Inspección General de Hacienda —que se va a llamar Auditoría Interna— tendrá que efectuar un contralor "a posteriori". Por su parte, la Contaduría General de la Nación, desempeñará las funciones de contador central, mientras que la Auditoría Interna de la Nación realizará nuevas gestiones, entre las que se cuentan el control posterior y selectivo de la actividad estatal. Una de las funciones que también se le está asignando es el control de la asistencia de personal. Como a la Auditoría Interna de la Nación se le asignan muchos más cometidos que los que tiene actualmente, se le posibilita que pueda contratar, en forma externa, esta tarea.

SEÑOR COBAS.- Lo que dice la contadora Patrone se complementa con las características de la actuación de la Auditoría Interna de la Nación —que, reitero, es la transformación de la actual Inspección General de Hacienda— que, básicamente, es posterior y selectiva. Al mismo tiempo, refleja programas que se pueden distribuir dentro de un año y que en muchos casos no requieren el mantenimiento del personal de planta. Este artículo tiende a facilitar esas actuaciones, que muchas veces son esporádicas y que no justifican que el Estado contraiga una obligación que quizás sea un desperdicio, en términos de la programación de un trabajo que se hace por picos. Entonces, se establece una autorización, pero no se saca la responsabilidad de

regulación y control de las actuaciones, y más adelante, se hace hincapié en ello.

Por otro lado, me quiero referir al artículo 553, que está dentro del Capítulo "Reformulación de Estructuras Organizativas de los Incisos". Entendemos que el primer inciso de esta disposición es fundamental para evitar que las reestructuras administrativas sean una forma encubierta de generar nuevas posiciones y aumentos de sueldos; por el contrario, se trata de que reflejen las reales necesidades del Inciso. Por eso se establece que las reestructuras —de acuerdo con los objetivos generales que expresábamos en nuestro fundamento— no signifiquen un incremento de los costos aprobados en las autorizaciones presupuestales. La idea es que el financiamiento de nuevos cargos sea generado por sus propias reestructuras, que es lo que establecen los artículos siguientes relacionados con el financiamiento.

El inciso segundo de ésta misma norma —está muy ligado con un artículo que fue iniciativa del Poder Ejecutivo— no se votó en la Cámara de Representantes. Entendimos que estaba bien que no hubiera sido aprobado porque su contenido, más que nada, era materia reglamentaria. Sin embargo, aclaraba un poco más la idea.

En este momento, las Unidades Ejecutoras, que son el aspecto sustantivo dentro de los programas de ejecución...

SEÑOR PRESIDENTE.- Discúlpeme, pero tengo una duda de tipo reglamentario. Si esto fue rechazado en la Cámara de Representantes, no sé por qué está incluido.

SEÑOR COBAS.- Tiene razón, señor Presidente: me refería al artículo 443 y no al inciso segundo del artículo 553. En el artículo 443 se aclaraba lo que era una Unidad Ejecutora, una División, un Departamento, etcétera. Las Unidades Ejecutoras son las que desarrollan los cometidos sustantivos dentro de cada Inciso. Con esto, lo que se busca es tratar de evitar una realidad que se ha encontrado en el sector público, en el sentido de que las distintas Unidades Ejecutoras trabajan en cometidos absolutamente heterogéneos y, en muchos casos, contradictorios entre sí. Al mismo tiempo, observamos muchas Unidades Ejecutoras que son juez y parte, es decir, que regulan y operan al mismo tiempo, sin la creación de mínimos

mecanismos de control: no hay una separación entre el servicio público y su regulación. Además, en muchos Ministerios coparticipan de una misma actuación. Por otro lado, muchas Unidades Ejecutoras han interpretado que son completas en sí mismas. En ellas las Direcciones Generales —que son las Unidades Ejecutoras de apoyo— y Administrativas se repiten, generando una combinación entre lo que es la función sustantiva y la repetición de actividades administrativas a nivel de la Unidad Ejecutora y del Inciso en su conjunto. La idea más importante en este artículo —que, repito, es más programático que decisional— es que las Unidades Ejecutoras traten de darle homogeneidad a su funcionamiento y a su relación directa con el programa prioritario y los cometidos sustantivos. Por estos motivos, nos parece importante su permanencia.

La segunda observación que quiero realizar tiene que ver con el artículo 26. Esta disposición fue agregada en la Cámara de Representantes y, por lo tanto, no fue objeto de incitativa del Poder Ejecutivo. Entendemos que la filosofía del artículo es valedera, porque trata de establecer restricciones al gasto excesivo o redundante y en muchos casos descontrolado. En concreto, queremos hacer una observación sobre dos aspectos presupuestales que nos preocupan. En primer lugar, pensamos que el esquema de las permutas de vehículos dentro del sector público es el sistema que ha dado más resultados desde el punto de vista de ejecución de recursos, en la medida en que la reposición de un auto que normalmente entra exonerado de impuestos, a los dos años tiene un valor que equivale a un nuevo auto. Ello permite realizar economías muy importantes en términos de gastos de mantenimiento.

SEÑORA PATRONE.- Esta es también la experiencia que ha tenido la Contaduría General de la Nación. En un momento determinado contábamos con cuatro coches, uno de los cuales no se utilizaba debido a su estado; sin embargo, recibimos por él U$S 5.000, lo que nos permitió, agregando algunos dólares más, comprar una camioneta cero kilómetro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo consultar a la Comisión porque no creo que estemos en condiciones de votar. De todos modos, adelanto mi opinión en el sentido de que este artículo 26 no debió haber venido a la Comisión Especial de Artículos .

Desglosados, ya que refiere a gastos y, por lo tanto, es típico de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

SEÑOR GARAT.- Sucede que es una disposición que ha sido desglosada y por eso se encuentra en este ámbito.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo; de todas maneras, es un error que se haya desglosado porque refiere a un tema que es típico de la Comisión de Presupuesto. Entonces, si todos estamos de acuerdo, antes de ingresar a la votación, propongo que tácitamente acordemos no comentar este artículo y lo devolvamos a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

SEÑOR GARAT.- Desde mi punto de vista, si es una disposición que ha sido desglosada debe ser analizada por esta Comisión. De lo contrario, es como si no existiera este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Reitero que es una disposición que no debería figurar entre las que analiza la Comisión.

SEÑOR MILLOR.- Estoy de acuerdo con lo que han expresado tanto el señor Presidente, como el señor Senador Garat. Siempre he participado de esta Comisión Especial de Artículos Desglosados y entiendo que estamos frente a un artículo que no se vincula a su órbita. De todas maneras, en virtud de que el señor economista Cobas deseaba comentarlo, sugeriría escucharlo para que figure en la versión taquigráfica, porque se trata de un artículo que me ha llamado la atención. Digo esto en la misma dirección de lo expresado por el señor Cobas, porque tenemos alguna experiencia en ese sentido.

En consecuencia, propongo discutir su trámite luego y ahora escuchar los comentarios del economista.

SEÑOR COBAS.- Nuestra preocupación apuntaba a proporcionar algunos elementos de juicio porque se trata de gastos públicos. Además, por nuestra parte, también nos tomó de sorpresa la ubicación del artículo.

En cuanto al inciso segundo, también queríamos hacer una observación porque aunque parezca que esto es un ahorro, actualmente los viajes que son esencialmente aleatorios en algunos casos —porque no están predefinidos en el año—

determinaron que las aperturas presupuestarias se pagaran contra partidas generales o de imprevistos. Si tuviéramos que ejercitar la labor que establece este punto dentro del artículo, tendríamos que abrir créditos presupuestarios para viajes en cada uno de los Incisos y reparticiones, con lo cual estaríamos habilitando gastos que posiblemente van a venir inflados porque nadie puede hacer una estimación. También es posible que dichos gastos no se utilicen al cabo del Ejercicio, hasta el último mes en el que quizás se creen las condiciones para acelerar el proceso de misiones en el exterior.

Por lo tanto, pensamos que el artículo, tal como está escrito, tiene más costo y no lo podemos calcular porque nos obliga a abrir partidas que implican solicitar a los Incisos mayor crédito. Actualmente, como dije, esto surge de partidas de imprevistos que habilitaban los mecanismos normales de control por parte del Poder Ejecutivo y de la Presidencia. Entonces, aplicar una meta general es algo muy incierto porque es difícil, por ejemplo, cuotificar los viajes del señor Presidente de la República o del Ministro de Economía y Finanzas, que muchas veces obedecen a distintas situaciones.

En definitiva, deseábamos hacer estas observaciones sobre este artículo, porque nos parecía importante, desde el punto de vista técnico, que ello quedara claro en el ámbito de la Comisión.

SEÑOR MILLOR.- Quisiera saber cuál es el origen de este artículo que me ha llamado poderosamente la atención. Su lectura primaria es tremendamente seductora porque de allí surge que no se van a hacer gastos de vehículos ni de viajes, lo cual podríamos decir que hasta poéticamente es perfecto. Lo digo con total franqueza.

Por otro lado, me alegra que el economista Cobas haya traído esto a colación porque al profundizar he llegado a conclusiones muy similares. Si bien un artículo no se relaciona con otro, volviendo a la disposición que hablaba de un 10 % de excelentes y un 20 % de muy buenos, estos porcentajes rígidos en una ley, francamente me resultan de difícil aplicación. Honestamente, he sido un crítico del exceso de viajes que realiza el Estado en términos generales.

pero sería una necedad y una tontería no reconocer que algunos son necesarios para el país. No obstante, cuantificarlos de esta forma en la que necesariamente la reducción tiene que ser de un 95 %, creo que es de difícil aplicación y bastante contraproducente. Al respecto, podemos poner un ejemplo concreto que me gustaría que las autoridades del Poder Ejecutivo tuvieran en cuenta.

En la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR hemos decidido —dentro de lo que permitan los rubros del Estado, aunque no sé quién lo va a financiar— que las delegaciones uruguayas que a partir de ahora salgan al exterior, lo hagan acompañados de algún asesor del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la experiencia que nos ha tocado vivir, podemos decir que hemos llegado a discutir temas sobre propuestas uruguayas, encontrándonos con que las delegaciones de otros países asisten con sus asesores. Concretamente, quien habla, que integra la Comisión de Asuntos Laborales del MERCOSUR, puede decir que han habido propuestas uruguayas que he tenido que discutir, no con parlamentarios brasileños, argentinos o paraguayos, sino con especialistas de Derecho Laboral, que lógicamente van a defender los intereses de sus países. Quiere decir que retrovertimos esta situación a una experiencia que no le costó nada al Estado. Entonces, cuando el 2 de noviembre tuvimos que organizar una reunión en Colonia, nos pusimos en contacto con la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, quien nos envió dos asesoras que nos permitieron estar en igualdad de condiciones. A partir de ahí cambió sustancialmente el tenor de las discusiones en favor del Uruguay.

Pienso que esta no es una carencia, sino que los Legisladores debemos abordar todos los temas y las funcionarias, que en ese caso concreto nos envió el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desde hace muchos años están abocadas a esa problemática.

He citado este ejemplo concreto en el cual no le sirve al país esta reducción estricta que tiene que ser exactamente del 95 %, a lo que también se agregan los argumentos técnicos que ha manejado el economista Cobas.

Lo mismo podríamos argumentar con respecto al tema de los vehículos. Existen experiencias de permutas que han sido

muy convenientes para el Estado, así como otras que no sé de qué forma encuadran dentro de esta disposición, aunque en ella se desafecta o se excluyen los vehículos relativos a la seguridad. Recuerdo un caso que fue uno de los más brillantes que se realizó en nuestro país por parte del Ejército Nacional. En el verano de 1992 el Ejército tomó una importante cantidad de "jeeps", los pintó para que fueran más atractivos, desde el punto de vista turístico, y los exhibió durante 10 días en Punta del Este. Luego, realizó un remate y por cada uno de ellos que normalmente en plaza se cotizarían a U$S 3.000 o U$S 4.000, vi pagar —creo que el señor Presidente también lo presenció porque fuimos algunos de los incrédulos que concurrimos al remate para adquirir uno— U$S 17.000 y U$S 18.000. De esa forma, con esos 30, 40 ó 50 vehículos que vendió el Ejército, tengo entendido que adquirió el doble o el triple, pero nuevos. Esto obedece a las razones que señaló el señor economista Cobas, es decir, porque se compran libres de impuestos. Entiendo que debemos tener cuidado con estas normas que parecen poéticas y tremendamente seductoras pero que, analizadas como lo hizo el señor economista, no sé si realmente cumplen el fin que anuncian: inclusive, podría darse todo lo contrario.

SEÑOR COBAS.- Pensamos que la finalidad es correcta, pero la forma de redacción siempre nos preocupó, porque muchas veces las restricciones cuantitativas no muestran la realidad.

Podría citar otros ejemplos vinculados a recursos humanos, pero no quisiera cansar a los miembros de la Comisión.

En una población de funcionarios públicos en la que el 15% son mayores de 60 años y el 5% menores de 30, prohibir el ingreso de funcionarios públicos sería apostar a una estructura que no sé si es la que le corresponde al país. Digo esto sin ánimo de polémica; simplemente estoy brindando datos.

Con los recursos físicos sucede lo mismo, porque muchas veces se piensa que la restricción implica, de alguna manera, un ahorro; sin embargo, el que realmente realiza dicho ahorro es quien administra, cuando lo hace en forma eficaz y eficiente.

SEÑORA PATRONE.- Cuando el Estado compra libre de impuestos, muchas veces le conviene vender lo que tiene y comprar material nuevo, porque este último tiene un menor costo de mantenimiento. Eso es exactamente lo que ocurrió con las fotocopiadoras, porque con el dinero adquirido al venderlas, compramos las nuevas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente pienso que este artículo no lo debe tratar la Comisión, y adelanto que no estaría dispuesto a votar en el Senado ninguno de sus dos incisos. Pienso que estos ajustes se pueden hacer por vía administrativa, siendo el Poder Ejecutivo el que tiene las facultades de controlar, llamándolo a responsabilidades si nos parece que hay un exceso.

SEÑORA PATRONE.- Los créditos de viaje, en cada oportunidad en que se autorizan, salen por refuerzo de rubros.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Antes de terminar, adelanto que remitiremos a la Comisión los antecedentes relativos a la Reglamentación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, creo que podríamos dar por terminada la labor en el día de hoy, agradeciendo a nuestros invitados.

Personalmente —y pienso que al decir esto hablo en nombre del resto de los integrantes de la Comisión— quiero manifestar que este intercambio de ideas me ha resultado realmente importante, porque he podido aclarar muchos puntos. Ahora, sólo restaría esperar el trabajo anunciado.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 58 minutos)

ar.